

УДК 351.778 (477)

І.В. ЗОЗУЛЯ,

докт. юрид. наук, проф., Харківський національний університет внутрішніх справ

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3507-0012>

GSCID: <https://scholar.google.com.ua/citations?user=mliH6HoAAAAJ>

БЕЗПЕЧНІСТЬ ТА ЯКІСТЬ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Ключові слова: *безпе́чність та я́кість продуктів, євроінтеграція, удосконалення законодавства*

Відповідно до ст.3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. І, як зазначається в Енциклопедичному довіднику майбутнього адвоката за редакцією С.Ф. Сафулька, «права людини представляють собою певні можливості людини, необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, які об'єктивно визначаються досягнутим людством рівнем розвитку і мають бути рівними для усіх людей» [1].

Захист прав громадян на безпе́чність та я́кість продуктів в Україні є забезпеченням одного із базових прав, оскільки в його основі розуміється поєднання права людини як соціально-історичної категорії з правом людини на забезпечення фізіологічних потреб споживання якісних харчових продуктів як власне сенсу її особистого існування. При цьому, як відомо, якість харчових продуктів залежить, як за ДСТУ ISO 9001:2009, від «факторів сфери виробництва і умов вирощування рослинної продукції, якості сировини, напівфабрикатів, технології їхнього оброблення, обладнання; факторів сфери розподілу – якості зберігання, транспортування, реалізації; фак-

торів сфери споживання – якості короткочасного зберігання, споживання і засвоєння» [2]. Тому, як вбачається, на якість і безпечність харчових продуктів для споживача впливають два основних фактори – обумовлююче якість і безпечність харчових продуктів галузеве *нормативно-правове забезпечення* та беззаперечне *дотримання його положень* на будь-якому з виробничих технологічних етапів.

Разом із тим, ще наприкінці 2011 року С. Белінська, Н. Орлова, Ю. Мотузка зазначали, що «основні *недоліки вітчизняної системи державного контролю безпечності харчових продуктів* зумовлені низкою чинників, серед яких: дублювання функцій органів контролю, відсутність чіткої організаційної структури на національному рівні, повільне впровадження ризик-орієнтованої системи управління безпе́чністю» [3, с.177]. І це при тому, що щорічно в Україні реєструється майже 1,5 тис. випадків харчових отруєнь. Саме тому, питання безпе́чності та якості продуктів були й залишаються актуальним предметом наукових досліджень, зокрема, А.В. Бабюка, В.В. Брулевича, О.В. Ковальової, Л.М. Пилипенко, О.С. Проневича, В.З. Янчука та інших вчених. Втім, актуальними також є й дослідження окремих норм вітчизняного законодавства в означеній сфері, що і є метою статті.

Сьогодні, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667 [4], основними *суб'єктами забезпечення безпе́чності харчових продуктів та захисту споживачів* є Державна служба України з питань безпе́чності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспожислужба) як центральний орган виконавчої влади, Кабінет Міністрів України та Міністерство аграрної політики та продовольства – які в сукупності реалізують «державну політику у галузі ветеринарної медицини, сферах безпе́чності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, попередження та зменшення вживання тю-

тюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва (в частині сертифікації насіння і садивного матеріалу), реєстрації та обліку машин в агропромисловому комплексі, державного нагляду (контролю) у сфері агропромислового комплексу, державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва, державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері, за якістю зерна та продуктів його переробки, державного нагляду (контролю) за додержанням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованого організму у відкритих системах на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності, здійснення радіаційного контролю за рівнем радіоактивного забруднення сільськогосподарської продукції і продуктів харчування».

В означеній Постанові Кабінету Міністрів України, на жаль, не знайшлося місця для Міністерства охорони здоров'я України, в складі якого існує Державна санітарно-епідеміологічна служба України, та веб-сайт якої, як і сторінка «небезпечні фактори (реєстр)» міністерства стабільно не працюють, та для інших відомств тощо. До речі, ми не знайшли за 2017 рік й вагомих наказів Мінагрополітики, що безпосередньо стосувались би питань безпечності харчових продуктів – переважно тільки про затвердження редакцій статутів ряду продуктових підприємств та конкурсний відбір їх директорів.

Тому питання – як реально забезпечується право громадян на безпечність та якість продуктів в Україні – залишається відкритим, оскільки певна інформація з цього напрямку, принаймні для широкого кола споживачів,

продовжує залишатись конфіденційною. Слід зазначити, що станом на сьогодні в базі Верховної Ради України «Законодавство України» за ключовими словами «безпечність та якість продуктів» зареєстровано лише 8 документів. Разом із тим, Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР¹ [5] надає базові визначення, що мають пряме відношення до кожної людини в Україні.

Крім того, до суб'єктів забезпечення *безпечності харчових продуктів та захисту споживачів* в Україні також відносяться: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство екології та природних ресурсів України; а також комітети та служби – вже зазначена Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державна екологічна інспекція та ін.

Сьогодні права споживача на безпечний харчовий продукт захищені в достатньо широкому спектрі як вітчизняним, так і міжнародним зарубіжним законодавством, ратифікованим Україною. Це, зокрема, Стандарт ДСТУ ISO 9001:2009 «Системи управління якістю. Вимоги»; Римська декларація про всесвітню продовольчу безпеку і План дій Всесвітньої зустрічі на вищому рівні з проблем продовольства; Регламент (ЄС) Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення загальних принципів і вимог законодавства про хар-

¹ Закон України «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР (Відомості Верховної Ради України. 1998. № 19. Ст.98) в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини» від 06.09.2005 р. № 2809-IV (Відомості Верховної Ради України. 2005. № 50. Ст.533) отримав назву «Про безпечність та якість харчових продуктів», а в наступній редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» від 22.07.2014 р. № 1602-VII (Відомості Верховної Ради України. 2014. № 41-42. Ст.2024) – сучасну назву «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів».

чові продукти, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів і встановлення процедур у питаннях, пов'язаних із безпекою харчових продуктів» від 28.01.2002 р. № 178/2002; Регламент № 852/2004/ЄС від 29.04.2004 р. «Про гігієну харчових продуктів» тощо. Таким чином, підтримка Україною в напрямку захисту прав громадян на безпечність та якість продуктів міжнародних документів, зокрема, Регламентів країн ЄС, є свідомим її прагненням до скорішої євроінтеграції і в повній мірі забезпечується, крім правоохоронної, й усіма іншими правовими формами здійснення функцій держави – правотворчою, правозастосовною, установчою, контрольно-наглядовою.

Слід відмітити, що у зв'язку зі специфікою та особливою значимістю предмету законодавчого врегулювання, в означеному Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР [5] було свого часу надано надзвичайно велику кількість значень використаних у ньому термінів – 95, які потребували однозначного толкування. Разом із тим, Закон, безпосередньо регулюючи відносини між органами виконавчої влади, операторами ринку харчових продуктів та споживачами харчових продуктів, фактично їх розподіляє на три групи акторів, що взаємодіють між собою, або впливають одна на одну. І, як з цього видно, серед них найбільш зацікавленою в безпечності та якості харчових продуктів групою акторів є виключно споживачі харчових продуктів. А органи виконавчої влади та оператори ринку харчових продуктів – *de jure* – відповідальними, але все ж таки, відверто кажучи, другорядними за мірою зацікавленості в безсумнівній якості та безпечності харчових продуктів, учасниками цих відносин. Через це й з'являються на ринку харчових продуктів не якісні продукти дитячого [6] та дорослого [7] харчування тощо.

Саме тому, базовими для людини щодо безпечності харчових продуктів слід вважати

такі ключові терміни означеного Закону України, як: «безпечний харчовий продукт – харчовий продукт, який не справляє шкідливого впливу на здоров'я людини та є придатним для споживання»; «вода питна – харчовий продукт, придатний для споживання людиною»; «гігієнічні вимоги – заходи та умови, що необхідні для управління небезпечними факторами і забезпечення придатності харчових продуктів для споживання людиною з урахуванням їх використання згідно з призначенням», «максимальна межа залишків (максимально допустимий рівень залишків) – максимально допустимий вміст у харчових продуктах певної речовини, ... що мають токсикологічне значення і є небезпечними для організму людини у разі перевищення їх максимально допустимого вмісту в харчових продуктах, що споживаються людьми»; «небезпечний фактор у харчовому продукті – будь-який хімічний, фізичний, біологічний чинник харчового продукту або його стан, що може спричинити шкідливий вплив на здоров'я людини»; «під час встановлення шкідливості харчового продукту для здоров'я враховуються: можливий короткостроковий чи довгостроковий вплив харчового продукту на здоров'я людини, яка його споживає, та на майбутні покоління»; «об'єкти санітарних заходів – харчові продукти, тварини, призначені для споживання людиною, а також допоміжні матеріали для переробки та матеріали, що контактують з харчовими продуктами»; «параметри безпечності – науково обґрунтовані та затверджені центральним органом виконавчої влади, ... недотримання яких у харчових продуктах може призвести до шкідливого впливу на здоров'я людини»; «позначка придатності – позначка, яка застосовується згідно з положеннями цього Закону для підтвердження придатності непереробленого харчового продукту тваринного походження для споживання людиною»; «продукти рослинного походження – гриби, ягоди, овочі, фрукти та інші харчові продукти рослинного походження».

ня, призначені для споживання *людиною*»; «ризик – можливість виникнення шкідливого впливу на здоров'я людини та ступінь цього впливу, що походить з небезпечного (небезпечних) фактора (факторів) у харчовому продукті»; «санітарний або фітосанітарний захід – будь-який захід, що проводиться з метою:... захисту життя або здоров'я людини від ризиків, що виникають внаслідок хвороб, які переносяться тваринами, рослинами або продукцією, що виробляється з них, або внаслідок проникнення, укорінення чи поширення шкідливих організмів»; «харчовий продукт – речовина або продукт (неперероблений, частково перероблений або перероблений), призначені для споживання *людиною*»; «харчовий продукт тваринного походження – молоко, м'ясо, риба, молюски і ракоподібні, у тому числі свіжі, охолоджені або заморожені, яйця, мед, їх похідні та інші продукти, виготовлені з частин тварин, окремих їх органів та/або тканин, призначені для споживання *людиною*» – усього загальною кількістю в 14 визначень.

В інших, 81 визначеннях, категорія «людина» не вживається, хоча й 13 разів як синонімічна використана категорія «споживач», щодо якого тепер вже в якості формального «кінцевого споживача» фігурує «споживач, який використовує харчовий продукт виключно для власного споживання».

І, власне, саме для споживачів Г. Кузнецов наводить такі переваги гармонізації вітчизняного харчового законодавства з європейським, як «більш високий рівень захисту здоров'я; підвищення рівня достовірності інформації про харчові продукти; поява на ринку більшої кількості та за доступною ціною харчових продуктів, що забезпечуватимуть підтримку організму в здоровому стані; урізноманітнення харчових продуктів та їх «персоніфікація» [8] тощо.

Але при цьому, слід зважити й на певні законодавчі, досі належним чином не вирішені, колізії щодо деяких з означених визначень, за яким, на думку фахівців, той же самий зако-

нодавчо визначений «*новаційний*» підхід до питної води, на фоні прагнення до гармонізації законодавчої бази України з європейською, вступає всупереч із визначенням, викладеним у ст.2 Директиви Ради 98/83/ЄС... від 3 листопада 1998 року, про якість води, призначеної для споживання людьми», в якому аж ніяк «*питна вода у визначенні Директиви Ради ЄС не розглядається, як харчовий продукт*» [9]. І дуже важливим з цього приводу слід вважати зауваження О.С. Проневича, що «у вітчизняній правничій науці відсутня традиція дослідження проблем імплементації європейських стандартів забезпечення якості води, придатної для споживання людиною» [10].

Щодо ще одного терміну «*гігієнічні вимоги*», то варіанти його різночитання, відмінні від також законодавчо визначеного стосовно інших предметів регулювання, але позначені одним й тим самим терміном, подані в чинних наказах Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних норм і правил «Гігієнічні вимоги до друкованої продукції для дітей» від 18.01.2007 р. № 13 як «комплекс вимог, спрямованих на забезпечення зручності читання тексту з метою попередження негативного впливу процесу читання на здоров'я людини»; та «Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Дезінфекція, передстерилізаційне очищення та стерилізація медичних виробів в закладах охорони здоров'я» від 11.08.2014 р. № 552 як «комплекс заходів, спрямованих на профілактику негативного впливу фізичних, хімічних, мікрокліматичних та інших факторів на здоров'я людини», що *край неприпустимо*. Хоча, при цьому, ще один наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Гігієнічних вимог до м'яса птиці та окремих показників його якості» від 06.08.2013 р. № 694 правильно використовує відповідний до законодавства термін [11].

При цьому, як зазначає І. Тавлуй, «щодо вимог безпечності харчового ланцюга наскрізними для всіх нормативних документів

(стандартів в галузі харчових продуктів IFS, BRC Food, BRC IoP, Datch HACCP, GLOBALGAP, ISO 9001, ISO 14001, ISO 22000, ISO 22002-1(2,3) та FSSC. – Авт.) є ключові поняття й інструменти, такі як: *...санітарно-гігієнічні умови* – заходи й умови, які необхідні для здійснення контролю небезпечних факторів і забезпечення придатності харчової продукції для людського споживання, урахуваючи її цільове використання» [12]. Тоді виникає питання, чому Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР [5] хоча й в окремих випадках, але *ігнорує апробовані міжнародні стандарти безпечності та якості харчових продуктів*?

Щодо терміну *«максимальна межа залишків (максимально допустимий рівень залишків)»*, то ще одним ключовим моментом є цілком слушне зауваження Ліги виробників харчових продуктів до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо безпечності харчових продуктів», розміщеного на сайті Держветфітослужби України [13] стосовно повноти змісту абзацу 2 ч.2 ст.6 щодо повноважень центрального органа виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, за яким мають затверджуватися *«показники безпечності харчових продуктів та інших об'єктів санітарних заходів, в тому числі, максимально допустимі рівні небезпечних факторів та максимальні межі залишків»*, гігієнічні вимоги до об'єктів санітарних заходів», оскільки *без такого переліку неможливо організувати арбітражні дослідження*. З цим у теорії та на практиці ми пов'язуємо небезпеку перевищення у продовольчій сировині та харчових продуктах максимальних меж залишків залишковими рівнями, поперед усього, пестицидів, антибіотиків і гормональних препаратів.

В свою чергу, поняття *«небезпечний фак-*

тор у харчовому продукті» через його ідентифікацію використане в пп.27 п.1 ст.1 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» від 18.05.2017 р. № 2042-VIII [14] у визначенні терміну «оцінка ризику», а також у пп.35 п.1 цієї ж ст.6 у визначенні терміну «система аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (Hazard Analysis and Critical Control Points – HACCP)» тощо. І тільки єдиний пп.4 п.1 ст.65 цього Закону регламентує відповідальність операторів ринку за таке правопорушення, як «невиконання визначеного законом обов'язку щодо впровадження на потужностях постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (HACCP)».

Вже з цього, як вбачається, аналогічні зауваження можна надати й до інших ключових термінів означеного Закону України, які є базовими для людини щодо безпечності харчових продуктів. Це потребує принаймні перегляду термінології Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» з метою приведення її у відповідність до чинних міжнародних стандартів. Хоча раніше й зазначалось, що «закон має на меті гармонізацію законодавства України із законодавством ЄС у сфері безпечності та якості харчових продуктів, забезпечення високого рівня захисту здоров'я людей та інтересів споживачів, а також створення прозорих умов ведення господарської діяльності, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних харчових продуктів та зменшення їх ціни» та що «закон передбачає уточнення термінології, видів правопорушень та адекватності міри покарання, створення єдиного контролюючого органу у сфері безпечності харчових продуктів, скасування дозвільних документів та процедур, які відсутні в ЄС, запровадження європейських принципів

регулювання ГМО, зокрема, в частині реєстрації джерел ГМО, а не продуктів, вироблених з них» [15].

В цілому, сьогодні «європейська система безпечності харчових продуктів визнана однією з найкращих в світі, а європейський споживач є найбільш захищеним. Водночас харчове законодавство ЄС є прикладом осмисленого підходу, що враховує інтереси всіх, хто пов'язаний з ринком харчових продуктів» [16], слід сподіватись на безумовне майбутнє покращення становища з безпечністю та якістю харчових продуктів і в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Енциклопедичний довідник майбутнього адвоката: У 2 ч. / О. Д. Святоцький, Т. Г. Захарченко, С. Ф. Сафулько та ін. ; за заг. ред. С. Ф. Сафулька. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. – Ч. 1. – 616 с.
2. ДСТУ ISO 9001:2009. Системи управління якістю. Вимоги. Київ : Держспоживстандарт України, 2009. 26 с.
3. Белінська С., Орлова Н., Мотузка Ю. Концептуальні засади гарантій безпечності харчових продуктів // Товари і ринки. 2011. № 1. С. 176–182.
4. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667 // Офіційний вісник України. 2015. № 73. Ст. 2402.
5. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 19. Ст. 98.
6. Ми суть того, що ми їмо... Перелік неякісних харчових продуктів. URL: <http://www.zelenaplaneta.org.ua/index.php/280-mi-sut-togo-shcho-mi-jimo.html>.
7. Небезпека від фальсифікату. Чим загрожують українцям неякісні продукти у магазинах, – дослідження. URL: <http://patrioty.org.ua/ecomomic/nebezpeka-vid-falsyfikatu-chym-zahrozhuut-ukraintsiam-neiakisni-produkty-umahazynakh--doslidzhennia-174638.html>. (дата звернення 29.05.2017).
8. Кузнецов Г. Стан справ та подальші кроки щодо гармонізації законодавства України з європейським у сфері СФСЗ. URL: <https://www.knteu.kiev.ua/file/MTc=/2c1a7d8b374dd68f7642b0a7b2048f4b.pdf>.
9. Широкоступ Е. А., Копуль Ж. Л. Питна вода або харчовий продукт. URL: <http://www.voda.dn.ua/orphan-translations/stati-i-publikatsii/1390-pitna-voda-abo-kharchovij-produkt>.
10. Проневич О. С. Імплементація європейських стандартів забезпечення якості питної води: інституційно-правовий аспект // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 3. С. 182–189. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_3_33.pdf.
11. Гігієнічні вимоги. URL: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=24&id=5698&menu=5776>.
12. Тавлуй І. Євроінтеграція вимагає від українських виробників управляти якістю та безпечністю харчової продукції. URL: <http://www.agrotimes.net/journals/article/zakono-davchi-vimogi> (дата звернення 10.07.2014).
13. Зауваження ліги виробників харчових продуктів до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо безпечності харчових продуктів», проект якого розміщений на сайті Держветфітослужби України. URL: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=19&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjniMums6nXAhXiPZoKHV23BcY4ChAWCFcwCA&url=http%3A%2F%2Fradakmu.org.ua%2Fuploads%2Ffile%2F%2F220415.doc&usg=AOvVaw3LubIlo7_0fi5O0xHU2DH1.
14. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, ко-

рми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин : Закон України від 18.05.2017 № 2042–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 31. Ст. 343.

15. До уваги операторів ринку харчових

продуктів. URL: <http://www.ifdesms.com.ua/files/SERT/Zminu po sertifikatii.doc>.

16. Що змінилося з новим законом про харчову безпеку? URL: <https://www.gcsms.com.ua/arkhiv-novin/241-sho-zminulisia-z-novum-zakon-pro-harchovy-bezpeky>.

Зозуля І. В. Безпечність та якість продуктів в Україні в умовах євроінтеграції: питання удосконалення законодавства // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 80–86. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_14.pdf

Показано, що нормативно-правове забезпечення є одним із головних факторів, що обумовлює якість і безпечність харчових продуктів. Розглянуто законодавчі колізії деяких з базових для людини щодо безпечності харчових продуктів визначень – ключових термінів Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів».

Зозуля І.В. Безопасность и качество продуктов в Украине в условиях евроинтеграции: вопросы совершенствования законодательства

Показано, что нормативно-правовое обеспечение является одним из главных факторов, которое обуславливает качество и безопасность пищевых продуктов. Рассмотрены законодательные коллизии некоторых из базовых для человека в отношении безопасности пищевых продуктов определений – ключевых терминов Закона Украины «Об основных принципах и требованиях к безопасности и качеству пищевых продуктов».

Zozulya I.V. Safety and Quality of Products in Ukraine in Conditions of European Integration: Issues of Improving Legislation

It is shown that regulatory support is one of the main factors that determines the quality and safety of food. Legislative collisions of some of the basic definitions for human food safety are considered – key terms of the Law of Ukraine «On basic principles and requirements for safety and quality of food products».